Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2014–2015

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

34 125 EU-voorstel: Europese Migratieagenda COM(2015)240

HB[1]

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2015

In aanvulling op de kabinetsappreciatie[2] van de op 13 mei jl. door de Europese Commissie uitgebrachte mededeling «een Europese Migratie-agenda» stuur ik u de kabinetsappreciatie op twee specifieke voorstellen van de Commissie. Ten eerste een voorstel voor een noodmechanisme voor herplaatsing en ten tweede een aanbeveling voor een EU-brede hervestigingsregeling. Ze maken onderdeel uit van de Europese Migratie-agenda. In dit totaalpakket staan maatregelen die zien op de interne en de externe dimensie en de samenhang daartussen, waarmee een beter beheer van de migratiestromen wordt beoogd. De herplaatsings- en hervestigingsvoorstellen zien op de verantwoordelijkheid voor de opvang van asielzoekers binnen de grenzen van de Europese Unie en vormen daarmee onderdeel van dit bredere pakket aan maatregelen.

De huidige situatie aan de zuidgrens van de EU toont de noodzaak tot verdergaande coördinatie en coherentie aan. Het principe van solidariteit voor de lidstaten onderling in geval van nood gaat wat betreft het kabinet dan ook gepaard met het nemen van verantwoordelijkheid door alle lidstaten. Eveneens hecht het kabinet er waarde aan dat lidstaten evenredige asielinspanningen verrichten. De beoordeling van deze voorstellen wordt door het kabinet in samenhang bezien met de effectieve uitvoering van de overige onderdelen van de migratieagenda, waaronder preventieve maatregelen in samenwerking met derde landen bijvoorbeeld op het terrein van terugkeer en opvang in de regio. De constructieve gedachten die de Europese Commissie uit in het Commissievoorstel voor herplaatsing vergen nog steeds de nodige uitwerking. Hiertoe zijn flankerende maatregelen noodzakelijk voor de tenuitvoerlegging van alle geldende afspraken op het migratieterrein door lidstaten en goede criteria voor een evenrediger verdeling van de asielinspanningen over lidstaten.

---

[1] De letters HB hebben alleen betrekking op 22 112.
[2] *Kamerstukken II* 2014–15, 22 112, 1968.

kst-22112-HB
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Daarnaast steunt het kabinet het Commissievoorstel voor hervestiging omdat het ertoe kan bijdragen dat op den duur alle lidstaten aan hervestiging deelnemen. Het kabinet hecht er waarde aan dat alle lidstaten deelnemen aan hervestiging.

1. Herplaatsing

1.1 De inhoud van het voorstel

Doel van het voorstel is tijdelijke verlichting van de asielstelsels van Italië en Griekenland, om deze landen de gelegenheid te geven op een effectieve manier met de onevenredig hoge asielinstroom om te gaan. Het middel daartoe is een herplaatsingsmechanisme voor de duur van 24 maanden vanaf het moment van inwerkingtreding. Veertigduizend asielzoekers met een nationaliteit die meer dan 75% kans geeft op een asielstatus[3] worden vanuit deze lidstaten verplaatst naar andere EU-lidstaten aan de hand van een verdeelsleutel. Deze andere lidstaten worden verantwoordelijk voor de asielprocedure en opvang. Toekomstige toepassing voor andere lidstaten in soortgelijke situaties, zoals Malta, wordt door de Europese Commissie niet uitgesloten. Tegenover elke overgenomen asielzoeker staat een vergoeding uit EU-middelen van € 6.000 voor de ontvangende lidstaat. De Dublin-Verordening blijft van toepassing onder dit mechanisme op asielzoekers die niet onder de herplaatsingsregeling vallen en alleen asielzoekers van wie vingerafdrukken zijn afgenomen mogen worden herplaatst. Ter voorkoming van secundaire migratiestromen stelt de Commissie in het voorstel dat asielzoekers die doorreizen naar een andere lidstaat dan degene aan wie ze zijn toegewezen, onmiddellijk teruggenomen dienen te worden door de lidstaat aan wie de asielzoeker is toegewezen, volgend uit de regels van de Dublin-Verordening. Italië en Griekenland selecteren de over te dragen asielzoekers samen met het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) en eventuele verbindingsofficieren uit de lidstaten, waarbij voorrang wordt verleend aan kwetsbare personen. Lidstaten mogen asielzoekers weigeren over te nemen bij bezwaren op basis van de nationale veiligheid of de openbare orde (zoals artikel 1F Vluchtelingenverdrag). Daarnaast zullen Italië en Griekenland door EASO en andere agentschappen worden bijgestaan in onderdelen van het asielproces en de implementatie van de herplaatsingsprocedure en moeten zij een actieplan opstellen ter verbetering van hun asielprocedures. Om de drie maanden moeten zij ook verantwoording afleggen aan de Raad en de Commissie over de stand van zaken. De rechtsbasis van het herplaatsingsvoorstel is art. 78 lid 3 van het VWEU en over de aanneming van het besluit zal de Raad beslissen op basis van gekwalificeerde meerderheid. Het Europees parlement wordt hierbij geraadpleegd.

De verdeelsleutel op basis waarvan de asielzoekers zouden moeten worden herplaatst over de lidstaten bestaat uit de volgende wegingsfactoren: 40% op basis van het bevolkingsaantal, 40% op basis van het BNP van de lidstaat, 10% op basis van het aantal spontane asielverzoeken en het aantal hervestigde personen per 1 miljoen inwoners over de periode 2010–14, en 10% op basis van het werkloosheidspercentage. Op basis hiervan zou Nederland 5,12% van de asielzoekers toebedeeld krijgen, wat neerkomt op in totaal 2.047 asielzoekers voor de duur van het herplaatsingsmechanisme.

[3] Volgens de laatst beschikbare statistieken van Eurostat.

1.2 Appreciatie herplaatsingsvoorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Europese Commissie dat de asielinstroom in crisissituaties binnen de EU in betere banen zal kunnen leiden. Het kabinet vindt het van belang te wijzen op een aantal onduidelijkheden die nadere precisering behoeven en op het belang van de balans tussen solidariteit en verantwoordelijkheid.

Het kabinet vindt dat er in het voorstel meer aandacht zou moeten zijn voor tenuitvoerlegging door lidstaten van alle geldende afspraken op het migratieterrein, waarbij in het bijzonder wordt gedacht aan de daarin neergelegde waarborgen voor asielzoekers en de verplichtingen onder de Eurodac- en Dublin-Verordening. Dit betekent dat het voorstel voorzien moet zijn van voldoende flankerende maatregelen. In dit kader is het van belang dat de door Italië en Griekenland op te leveren actieplannen duidelijk maken hoe de betreffende lidstaten gebreken in de tenuitvoerlegging van de afspraken gaan herstellen. Het actieplan dient de naleving van het asielacquis gedurende het gehele proces te garanderen. Ook de in het voorstel genoemde mogelijkheid voor de Commissie om het herplaatsingsmechanisme op te schorten, dient duidelijk omschreven te zijn, waarbij een rol voor de Raad in de besluitvorming daartoe wenselijk is. Verder is het van belang dat dit actieplan voorziet in een goede aanpak van de (gedwongen) terugkeer van afgewezen asielzoekers vanuit Italië en Griekenland.

Het kabinet vindt het van belang dat de lidstaten evenrediger asielinspanningen verrichten. Het voorliggende kan ertoe bijdragen dat asielinspanningen in ieder geval meer evenredig over de lidstaten verdeeld zullen worden dan nu het geval is en dat lidstaten die nu nauwelijks een bijdrage leveren, meer gaan bijdragen. Het kabinet hecht er waarde aan dat de door de Commissie voorgestelde verdeelsleutel meer rekening houdt met de absorptiecapaciteit in de lidstaten.

Een kanttekening die het kabinet bij het voorstel plaatst, is dat de Commissie geen uitgewerkt criterium geeft voor een noodsituatie, terwijl wel de mogelijkheid bestaat om ertoe te besluiten deze regeling in werking te stellen voor andere lidstaten in gelijksoortige noodsituaties. De Commissie signaleert dat de instroomcijfers erop duiden dat er een dergelijke situatie in Italië en Griekenland bestaat. Het kabinet zou graag zien dat de definitie van een noodsituatie beter in de regeling wordt afgebakend om gebruik van de regeling ook ten aanzien van andere lidstaten transparanter te reguleren. Zo zou duidelijk moeten zijn op welk moment en aan de hand van welke criteria de Raad een noodsituatie kan vaststellen.

Het kabinet vindt het positief dat het voorstel voorziet in versterkte praktische ondersteuning door EASO, andere relevante agentschappen en andere lidstaten in Italië en Griekenland, gezien de toegevoegde waarde die dit kan hebben voor Italië en Griekenland. Dit aspect verdient evenwel nog nadere uitwerking. Bij voorkeur ziet het kabinet een nauwe koppeling van het onderhavige voorstel met de in de Europese Migratieagenda voorgestelde «hot spot» benadering. Het kabinet ziet ook graag een verdere uitwerking van deze praktische ondersteuning om de gevolgen ervan voor Nederland beter in te kunnen schatten.

Ook steunt het kabinet de vergoeding die de Commissie voorstelt per herplaatste asielzoeker, onder de voorwaarde dat de genoemde € 240 miljoen, die voortkomt uit de vergoeding van € 6.000,– per herplaatste asielzoeker, geheel wordt gedekt door het Fonds voor asiel, migratie en

integratie (AMIF) of elders binnen de bestaande kaders van de EU-meerjarenbegroting wordt gevonden.

Voorts lijkt het voorstel geen keuzemogelijkheid voor de te herplaatsen asielzoekers te geven, nu er slechts sprake is van een notificatie en een plicht tot het verstrekken van informatie over de herplaatsingsprocedure. Het kabinet kan zich vinden in deze keuze. Het voorstel geeft evenwel geen antwoord op de vraag welke mogelijkheden er bestaan bij weigering tot meewerken aan de overdracht.

1.3 Financiële gevolgen

De kosten voor Nederland voor beoordeling van de asielverzoeken, de opvang van 2.047 asielzoekers en de kosten voor eventuele nareizigers worden geraamd op circa € 40 miljoen. De Commissie zal € 240 miljoen extra beschikbaar stellen onder het AMIF, waarvan Nederland ruim € 12 miljoen zal ontvangen op basis van de voorgestelde verdeelsleutel (€ 6.000,– per asielzoeker). Het betreft naar verwachting asielzoekers die merendeels zelf al ongecontroleerd naar landen als Nederland zouden zijn getogen. Het effect van de herplaatsing op de totale asielinstroom voor Nederland is daarom moeilijk in te schatten en de kostenramingen daartoe moeten dan ook met de nodige terughoudendheid worden geïnterpreteerd. De kosten die gemoeid zijn met de praktische ondersteuning aan Italië en Griekenland kunnen nog niet worden ingeschat, omdat daartoe meer duidelijkheid nodig is over het soort en de omvang van de beoogde ondersteuning.

1.4 Subsidiariteit en proportionaliteit

Het subsidiariteitsoordeel van het kabinet is positief. De gevolgen van een noodsituatie vanwege een plotselinge hoge instroom raken andere lidstaten, en een dergelijke noodsituatie kan beter op EU-niveau dan op bilateraal niveau worden geadresseerd.

De tot dusver geïntroduceerde maatregelen zijn niet voldoende gebleken om de crisissituaties in Italië en Griekenland op te vangen. Het proportionaliteitsoordeel is wat betreft het kabinet dan ook positief, omdat het voorstel daadwerkelijk een positieve uitwerking kan hebben op de EU als geheel door bij te dragen aan een effectievere aanpak van noodsituaties voortkomend uit een hoge instroom. Dit zou ten eerste bereikt moeten worden door flankerende maatregelen voor de tenuitvoerlegging van alle geldende afspraken op het migratieterrein, en ten tweede door een evenrediger verdeling van de asielinspanningen over lidstaten.

2. Hervestiging

2.1 De inhoud van het voorstel

De Europese Commissie doet de aanbeveling aan alle lidstaten om deel te nemen aan een EU-brede hervestigingsregeling waarbij over een periode van twee jaar na de inwerkingtreding van de aanbeveling 20.000 personen worden hervestigd door EU lidstaten. Geassocieerde Staten – zoals Noorwegen en Zwitserland – kunnen ook deelnemen aan deze hervestigingsregeling. Dit voorstel is ingegeven door het feit dat er een disbalans is in de deelname van lidstaten aan hervestiging. De Commissie wil met het voorstel verandering brengen in het feit dat nu slechts 15 EU lidstaten een structureel hervestigingsprogramma hebben, waaronder ook lidstaten met een zeer beperkt aantal hervestigingsplaatsen. Gezien de aard van het voorstel van de Commissie – een aanbeveling – heeft het een vrijwillig karakter.

Lidstaten blijven zelf verantwoordelijk voor de individuele beslissing om een persoon al dan niet in aanmerking te laten komen voor hervestiging. Voordrachten worden – zoals gebruikelijk – door UNHCR gedaan. De regio's waaruit zal worden hervestigd zijn in het bijzonder Noord-Afrika, het Midden-Oosten en de Hoorn van Afrika. Deze regio's zijn verbonden aan de regionale ontwikkelings- en beschermingsprogramma's van de EU die in die regio's lopen of worden opgezet. Nederland hervestigt al voor een belangrijk deel uit deze regio's.

De verdeelsleutel voor hervestiging zoals die door de Commissie wordt voorgesteld is gelijkluidend aan die in het voorstel over herplaatsing. Voor Nederland zou dit betekenen dat 732 personen worden hervestigd onder deze hervestigingsregeling over de periode van twee jaar vanaf inwerkingtreding van het voorstel van de Commissie. Dit aantal is in principe eenmalig. Voor de periode na 2016 zal de Commissie bezien of zij een bindend instrument zal voorstellen. Onder het staande (nationale) hervestigingsprogramma accepteert Nederland gemiddeld 500 vluchtelingen per jaar.

2.2 Appreciatie hervestigingsvoorstel

Het kabinet is voorstander van uitbreiding van het aantal landen dat deelneemt aan hervestiging en staat dan ook positief tegenover dit voorstel dat beoogt alle lidstaten te laten deelnemen aan hervestiging. Wat het kabinet betreft hangt het succes van deze hervestigingsregeling wel af van het aantal lidstaten dat aan deze exercitie deel zal nemen. Het kabinet acht het van belang dat op den duur alle lidstaten deelnemen aan hervestiging. Hoewel er nog enige onduidelijkheid over bestaat, lijkt de Commissie te beogen dat deze hervestigingsregeling additioneel is aan reeds door lidstaten geleverde inspanningen. Het kabinet sluit een uitbreiding van de reeds geleverde inspanning niet uit, maar zal dit laten afhangen van de mate waarin andere lidstaten aan het voorgestelde hervestigingsprogramma deelnemen en van een effectieve uitvoering van de overige onderdelen van de migratieagenda die beogen de instroom te verlagen, waaronder preventieve maatregelen in samenwerking met derde landen bijvoorbeeld op het terrein van terugkeer en opvang in de regio, inclusief het in de brief van 26 mei aangekondigde onderzoek naar de ontscheping in veilige havens van Noord-Afrikaanse landen en het onbruikbaar maken van boten van mensensmokkelaars.

2.3 Financiële gevolgen

De kosten voor het hervestigen van 732 vluchtelingen voor Nederland worden geraamd op circa € 5,2 miljoen. De Commissie zal € 50 miljoen extra beschikbaar stellen voor alle lidstaten voor de jaren 2015–16 onder het AMIF. De Commissie zal daartoe nog een apart financieel voorstel presenteren. Geassocieerde Staten kunnen geen beroep doen op deze middelen. Voor zover de eventuele additionele kosten van € 5,2 miljoen niet geheel gedekt kunnen worden uit de EU-middelen en dit dus consequenties heeft voor de nationale begroting, komen deze kosten conform de regels budgetdiscipline ten laste van het beleidsverantwoordelijke departement.

2.4 Subsidiariteit en proportionaliteit

Het subsidiariteitsoordeel van het kabinet over dit voorstel is positief. Met name vanuit een gezamenlijk Europees perspectief kan worden bevorderd dat meer EU lidstaten gaan deelnemen aan hervestiging en dat wereldwijd per saldo meer vluchtelingen in aanmerking kunnen komen voor hervestiging in de EU. Dit kan ook de bredere samenwerking met

derde landen op migratiegebied ten goede komen. Het voorstel kan verder worden gekwalificeerd als proportioneel. Inhoudelijk blijven staten verantwoordelijk voor de beslissing wie zij toe laten voor hervestiging. Ook worden geen inhoudelijke voorstellen gedaan waar Nederland niet al aan voldoet onder het huidige hervestigingsprogramma. Een aanpassing van de huidige werkwijze zal dus niet nodig zijn.

3. Voor beide voorstellen

3.1 Appreciatie verdeelsleutel

Ten aanzien van de criteria voor de verdeelsleutel, die voor beide voorstellen gelijk zijn, vindt het kabinet dat de absorptiecapaciteit van een lidstaat nadrukkelijker moet worden meegenomen, met name door meer gewicht toe te kennen aan de spontane eigen asielinstroom waar een lidstaat mee wordt geconfronteerd en de mate waarin een lidstaat reeds asielinspanningen verricht.

3.2 Eerste inschatting van het krachtenveld

De posities van de lidstaten lijken in dit stadium erg verdeeld. De belangen zijn dan ook zeer divers. Naast constructieve geluiden bestaan er veel vragen onder de lidstaten over de verdere uitwerking van het herplaatsingsmechanisme, en er zijn ook diverse bezwaren over de verplichte herplaatsing, de cijfermatige invulling van de verdeelsleutel, de keuzes voor de criteria en het gewicht dat daaraan wordt gegeven.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff